

A trajetória da política de abertura nas telecomunicações do Brasil — 1986-98

Renato A. Dalmazo*

Este trabalho analisa a política pública de abertura das telecomunicações no Brasil, implementada entre 1986 e 1998, que teve por objetivo, primeiro, flexibilizar a entrada da iniciativa privada no segmento de serviços de telecomunicações e, segundo, eliminar o Estado produtor e recriar novas funções de regulação. Pretende-se examinar o processo de decisão da *policy* para romper o monopólio estatal (modelo tradicional) nos três períodos de sua trajetória: entre 1986 e 1989, quando as decisões visavam permitir a entrada da iniciativa privada no provimento dos novos serviços (telefonia móvel celular, serviços de comunicação de dados, de comunicações por satélites, *internet*, *paging*, *trunking*, TV a cabo, *bip*, *bap* e outros), especialmente através de regulamentação, que buscava abrir brechas na legislação existente; entre 1990 e 1994, quando houve decisões radicais para romper o modelo tradicional e continuaram as iniciativas de abrir brechas na legislação existente; e entre 1995 e 1998, quando as decisões de romper o modelo tradicional e de privatizar o Sistema Telebrás se inseriram no contexto das reformas políticas que visavam mudar o papel do Estado no Brasil.

A análise pretende fazer uma leitura da política, investigando as principais decisões sobre a sua formulação e a sua implementação, as quais demarcaram avanços, recuos e, por fim, a inflexão definitiva. Este texto sintetiza uma visão geral do conjunto dessas decisões sobre a política, pesquisadas mais exhaustivamente em Dalmazo (1999).

Parte-se da perspectiva de que a trajetória da *policy* foi determinada, em grande medida, por decisões políticas sustentáveis, pelas alianças e coalizões de interesses consistentes e pelas mediações cruciais do Estado. O enfoque privilegia a análise do processo de formação das decisões e da implementação

* Técnico da FEE e Professor da PUCRS.

Este *paper* se baseia nas conclusões da Tese de Doutorado do autor. Ele agradece ao Professor Jorge Rubens Bitton Tapia (Unicamp) pela orientação e pelas sugestões dadas àquela primeira versão, bem como à incansável leitura crítica do amigo Silvio Cário (UFSC), porém a responsabilidade final do texto é exclusivamente do autor.

da política. Esse enfoque exige a identificação dos atores¹ intervenientes, suas articulações, seus interesses, suas estratégias, suas iniciativas e contra-iniciativas, seu poder de influência, as mediações do Executivo e a tomada das decisões em si (Quadro 1). A interação dos atores processa-se pela função de mediação do Executivo como arena (espaço de negociação) e como ator (define e executa a política e, também, realiza seus próprios interesses).

A noção de interesse adotada aqui "(...) corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões" (Tapia, 1995). Essa noção pretende captar a constituição dos interesses nas inter-relações dos atores e a dinâmica do sistema de atores².

A análise enfoca o processo de decisão no contexto das dinâmicas das estruturas decisórias, onde interagem as formas corporativas de organização dos interesses e das alianças e as coalizões que dão consistência e sustentabilidade às decisões do Executivo. A interação desses fatores nos níveis decisórios é o campo de criação de propostas (e de propostas alternativas), de estratégias, de emergência e de desistência de atores, de formulação e de implementação da política e de materialização de interesses. Portanto, o processo de construção dos atores e de definição de propostas é o mesmo processo de construção das alianças e das coalizões de interesses e das mediações do Estado para a realização da política. Nesse sentido, a abordagem do processo de decisão permite captar a dinâmica do sistema de atores no momento de sua ação, identificar as alternativas concretas, as diferenças e convergências, como resultado de um "jogo" de interesses e não como fruto da ação isolada do Executivo (Tapia, 1995).

O texto pretende responder às seguintes questões: quais os fatores que determinaram a trajetória cautelosa, truncada e não planejada da política pública de abertura das telecomunicações? Como o processo influenciou o conteúdo das propostas das mudanças político-institucionais e a natureza das mediações cruciais do Executivo?

¹ A identificação dos atores, dos seus interesses, do seu poder de influência, etc. desenvolveu-se em Dalmazio (1999, Anexo I, Quadros 2 e 3).

² A noção de atores adotada é: "Os **atores** são todos aqueles capazes de articular interesses, formalizar reivindicações, convertê-los em iniciativas, preservar soluções, promover sua sanção ou impedir que essas decisões sejam implementadas" (Tapia, 1995).

Quadro 1

Principais atores no processo decisório sobre política de abertura
das telecomunicações — 1986-98

CONJUNTO DE ATORES	ATORES E REPRESENTAÇÃO	INTERESSES
Executivo Federal	Presidência da República Área econômica Minicom Dirigentes do Sistema Telebrás BNDES Executivo Estadual Ex-dirigentes do Minicom e da Telebrás	Prerrogativas legais; formulação da política setorial; financiamento da dívida e do déficit públicos; exercício da hegemonia dirigente e da hegemonia dominante; obtenção de prestígio político; reeleição presidencial; estabilidade econômica; decisão sobre recursos do Sistema; detenção do poder e da influência política eleitoral.
Congresso Nacional	Partidos da base governista (PSDB, PFL, PPB, PTB e outros) Partidos de oposição (PT, PDT, PC do B, PSB e outros)	Prerrogativas legais; prestígio e acesso à mídia; formação de redes de interesses nas bases eleitorais; manter poder e influência nos cargos da Telebrás; prestígio político e eleitoral.
Indústria de tele-quipamentos	Indústria nacional (Promon, ABC, Alcatel, Batik, etc.) Indústria estrangeira (Ericsson, Equitel, NEC, Siemens, Motorola, Nokia, Northel, Lucent, Hughes e outras) Abinee, FIESP e outras	Influência sobre o poder de compra do Sistema Telebrás; influência na política industrial e tecnológica setorial; incentivo tecnológico nacional; política de crédito; garantia de mercado.
Grandes usuários	Grandes bancos nacionais (Bradesco, Itaú, Unibanco e outros) Grande mídia (Globo, OESP, RBS, Abril, etc.)	Serviços eficientes, confiáveis e de baixo custo; geração dos novos serviços de telefonia; fragmentação da Telebrás; ocupar o novo espaço de acumulação.
Operadoras estrangeiras e investidores	Operadoras estrangeiras, Bancos de investimentos (Safra, Opportunity, Simmons, Fator e outros) Grandes construtoras nacionais Outras grandes empresas nacionais	Acumulação de capital ou enriquecimento; competição e ocupação de mercados potenciais; valorização do capital financeiro.
Organizações sindicais	Sinttel, Fittel, Fenattel, CUT e outros	Garantia do emprego e melhoramento do salário; criação de uma empresa única, Brasil Telecom; manter o controle estatal.
Consumidores	Massa de usuários	Disponibilidade e acesso a serviços eficientes e a novos serviços a preços acessíveis.
Comunidade científica	Universidades, CPqD e outros	Manter o financiamento estatal para a P&D básico e aplicado no setor.

FONTE: DALMAZO, Renato (1999). **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. Tese (Doutor em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. quadro 1.

1 - A trajetória da política de abertura

A reconstrução da trajetória da política de abertura das telecomunicações no Brasil orientou-se por dois eixos analíticos. Um leva em conta a organização do arranjo institucional, os instrumentos e as mediações cruciais dentro do sistema decisório do Executivo Federal. Outro analisa o desenho, o conteúdo e a natureza das propostas de mudanças institucionais³ que envolvem os agentes públicos e privados em vários contextos interorganizacionais e nas arenas decisórias.

Período 1986-89

O modelo tradicional foi legalmente instituído pela Constituição de 1967, em seu artigo 8, mas seu formato institucional consolidou-se em 1972, quando foi criada a Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás) — *holding* do sistema brasileiro de telecomunicações.⁴ As funções de regulamentação estavam a cargo do Ministério das Comunicações (Minicom), que orientou a evolução institucional até 1995.

A gênese da política de abertura das telecomunicações data de meados dos anos 80. Ela emergiu no contexto da crise dos serviços de telecomunicações (existência de grande demanda reprimida por telefonia, baixa qualidade dos serviços, carência de novos serviços), da exacerbação dos controles da área econômica sobre as empresas estatais (controle de investimentos e de tarifas) e da grande ociosidade da indústria fornecedora de teleequipamentos,⁵ que alimentaram a polarização do debate na área. As decisões do Minicom para desregulamentar e abrir o setor à iniciativa privada exploravam uma certa dubiedade no conceito de serviço público e de serviço privado de telecomunicações, regulados pelo Código

³ Por mudanças institucionais entendem-se tanto as alterações no modelo histórico organizacional das telecomunicações — monopólio natural, oligopólio ou outras formas de concorrência — como as modificações na propriedade do operador, na forma de financiamento interno e na forma de controle e regulação das atividades no setor (Almeida, 1994, p.138).

⁴ O modelo tradicional constitui-se dos seguintes órgãos : (a) o Ministério das Comunicações, a quem caberia fixar diretrizes gerais e normas e fiscalizar; (b) a Telebrás, empresa *holding* do sistema, com as funções de órgão gestor e explorador dos serviços em nome do Estado; (c) empresas operadoras dos serviços de telecomunicações em cada estado (Telesp, Telepar, CRT, etc.) explorando os serviços local e de interurbanos; a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), que explora os troncos de interconexão entre as empresas estaduais e os serviços internacionais (redes interestaduais e internacionais).

⁵ Sobre a intervenção da área econômica, ver Werneck (1987) e Dalmazó (1999, cap.1). Sobre a crise dos serviços de telecoms, ver Dalmazó (1999, cap.1) e World Bank (1992).

Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62). Essas decisões buscavam abrir, sempre que possível, brechas na legislação vigente. Ou seja, as iniciativas visavam permitir que empresas privadas provessem os novos serviços.

Os elementos acima citados sugerem que a política de abertura derivou do esgarçamento das alianças de interesses e das suas inter-relações pelas disputas de poder, entre o Minicom e a área econômica, de um lado, e entre o Minicom e a indústria fornecedora de teleequipamentos mais os grandes usuários de serviços, de outro. A seguir, registram-se, de forma sintética, as decisões e os fatos relevantes que demarcaram a trajetória da política no período.

O Caso Victori: significou uma decisão do Ministro das Comunicações de abertura do segmento de serviços de comunicações de dados e de comunicações por satélites à iniciativa privada, em 1987, sob o argumento da ociosidade do satélite brasileiro. A decisão beneficiava a empresa Victori Comunicações S/A, controlada pelas Organizações Globo, pelo Banco Bradesco e pela empresa italiana Victori Internacional, bem como as empresas Moddata e Promon. As empresas pretendiam alugar por 10 anos canais de comunicação (*transponder*) do Brasilsat, o primeiro satélite brasileiro, para instalação de redes privadas para prestação de serviço (gerador e receptor de informações) de comunicação de dados no Brasil (Dalmazo, 1999, p.65).

Entretanto esse pleito feria o monopólio da Embratel de prestação desse serviço, atribuído a ela oficialmente através da Portaria nº 109, de janeiro de 1979, do Minicom. Não obstante a Direção da Embratel ter assinado os contratos de outorga com a Victori e a Moddata em 14.10.87, uma greve nacional dos funcionários da estatal, em 22.10.87, fez com que o titular do Minicom e a Direção da Embratel suspendessem os contratos em 23.10.87.

O episódio do Caso Victori/Moddata: esse episódio não se esgotou com a suspensão dos contratos de outorga, pois, mais tarde, o titular do Minicom tomou nova medida de abertura do serviço de comunicação de dados. Dessa vez, a decisão não favoreceu a iniciativa privada, mas permitiu que as operadoras estaduais (teles) também provessem o serviço. Assim, a Portaria nº 525 do Minicom, de 08.11.88, modificou a exclusividade da Embratel de prover serviço de comunicação de dados.

A perda de prioridade da política industrial e tecnológica no Minicom entre 1985 e 1989: a institucionalização do modelo tradicional possibilitou ao Minicom implementar a política industrial e tecnológica através do poder de compra do Sistema Telebrás. Seu objetivo era estabelecer a indústria nacional de teleequipamentos para reduzir a dependência tecnológica, dando suporte à implantação da infra-estrutura de telecomunicações no País. A pesquisa e o desenvolvimento de produtos e de inovações do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, laboratório de pesquisa da Telebrás, em parceria com a indústria nacional, expandiram-se ancorados na reserva de mercado, competindo com a

indústria estrangeira de teleequipamentos instalada no País. Entretanto, entre 1985 e 1989, o comando do Minicom passou a defender o argumento de que a indústria nacional de teleequipamentos já havia atingido uma certa maturidade e não necessitaria mais da reserva de mercado, redefinindo as diretrizes da política industrial e tecnológica: abrir o mercado para novos fornecedores; eliminar os produtos preferenciais e a reserva de mercado; introduzir uma noção vaga de tecnologia nacional ou produto desenvolvido no País por empresa nacional ou estrangeira; incentivar mais a pesquisa aplicada e menos o desenvolvimento de produtos. No essencial, as diretrizes favoreceram a indústria estrangeira, desvelando sua aliança com a cúpula do comando do Minicom. Essa indústria passou a ter um poder de influência decisivo nas decisões sobre a política de abertura desde então.

O projeto de liberalização na Constituinte de 1988: no processo constituinte, o subtema específico “sistemas públicos de comunicações”, que versava sobre telecoms e serviços postais, foi presidido pelo Deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ) e relatado pela Deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). O principal alvo das emendas parlamentares visava alterar o regime de exploração dos serviços de telecoms, através de mudanças no artigo nº 8, item XV, da Constituição de 1967, que estabelece: “(...) compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telecomunicações”.

Dois posições polares sintetizaram o debate e articularam as alianças na Constituinte, envolvendo parlamentares, o comando do Minicom e dirigentes da Telebrás, as organizações dos trabalhadores em telecomunicações, a indústria de teleequipamentos, os ex-dirigentes (militares), os grandes usuários de telecomunicações, etc. (Quadro 1). A proposta dos estatistas, encaminhada pelo Deputado Fernando Cunha (PMDB-GO), propunha que as telecomunicações (telecoms) e os serviços postais deveriam ser mantidos como monopólio estatal. A proposta dos privatistas, assinada pelo Deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), intentava alterar o texto constitucional para a entrada da iniciativa privada, nos termos seguintes: “(...) compete à União (...), prestar diretamente ou mediante autorização, **permissão** ou concessão, os serviços de telecomunicações (...)” (Dalmazó, 1999, p.55).

No essencial, o relatório de Cristina Tavares (PMDB-PE) propunha a manutenção do monopólio estatal da exploração dos serviços públicos de telecomunicações, incluindo comunicação de dados, comunicação postal e telegráfica. Incluía, também, outros pontos polêmicos, como a competência *ad referendum* do Congresso Nacional sobre concessões e autorizações para prestação de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagens e dados e outros (Dalmazó, 1999, p.78). O relatório foi rejeitado pelos privatistas, na subcomissão, que ousaram redigir um relatório substitutivo, com o conteúdo de suas próprias emendas, dentre elas, uma que excluía a competência da União para explorar

os serviços de telecoms. Mas o substitutivo não refletia o consenso parlamentar, a legitimidade e a reputação esperadas. Por isso, o tema “serviço de comunicações” chegou sem relatório temático à Comissão de Sistematização.

O desfecho do episódio ocorreu através de uma emenda popular entregue ao Presidente da Constituinte, propondo a manutenção do monopólio estatal nos serviços de telecoms. Essa emenda foi adotada por vários parlamentares⁶, que articularam os interesses dos estatistas, dos privatistas, dos agentes ligados à radiodifusão, aos jornais e revistas, etc. O texto acordado foi considerado abrangente, pois permitiria progressos na política de abertura: institucionalizou o modelo tradicional e o modelo de radiodifusão vigente; modificou o mecanismo de concessão de rádio e televisão; e liberou a iniciativa privada para operar os serviços limitados e os serviços de informação através da rede pública. A Carta passou a permitir que a iniciativa privada operasse os novos serviços (*internet, paging, trunking, bap, TV a cabo, etc.*).

A regulamentação dos serviços públicos restritos em 1988: a primeira medida legal para abertura da telefonia celular foi tomada pelo Presidente da República José Sarney. Passados 15 dias da votação do texto final da Constituição de 1988, na Comissão de Sistematização, confirmando o modelo tradicional, o Secretário Geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Villar Furtado, obteve a assinatura presidencial do Decreto nº 96.618, em 14.08.88, que foi habilmente publicado em 31.08.88. O Decreto regulamentou os “serviços públicos restritos” exatamente um mês antes de ser promulgada a “Constituição Cidadã”. Os “serviços públicos restritos” já estavam previstos no Código Brasileiro de Telecomunicações, instituído em 1962, identificando como tal o serviço móvel de comunicações de aviões, de navios, de ônibus e de moradores de localidades distantes não atendidas pela telefonia convencional. Curiosamente, naquela data, ainda não havia sido inventado o serviço de telefonia móvel celular. Porém, oportunamente, o decreto presidencial classificou a telefonia celular como “serviço público restrito”, definindo-o como um tipo de comunicação móvel. Assim, contemporizou-se o surgimento do serviço com seu enquadramento na legislação vigente, contrariando a decisão constituinte (Dalmaz, 1999, p.97).

O argumento usado dizia que o Decreto não feria a Constituição, porque, no artigo 21, inciso XI, o texto estabelece o monopólio estatal na exploração dos “serviços públicos” de telecomunicações, mas não dos “serviços restritos” especiais, como radioamadores, radiodifusão, etc. Assim, definia-o como um serviço facultado ao uso de passageiros de veículos em movimento, classificado

⁶ Dentre os parlamentares, citam-se José Costa (PMDB-AL), Osvaldo Lima Filho (PMDB-PE), Marco Maciel (PFL-PE), Arolde de Oliveira (PFL-RJ), Moema Santiago (PSDB-CE) e Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG).

como público restrito, condição que o excluía da atribuição do monopólio estatal. Mas esse argumento não desfrutava de consenso entre os estatistas e foi objeto de contestação judicial.

A negociação das ações da Telebrás na Bolsa de Valores, em 1989: essa decisão do Executivo de negociar as ações não preferenciais da Telebrás, bem como de outras grandes estatais, na Bolsa de Valores, teve grande impacto no mercado. As ações foram ofertadas de forma pulverizada, tendo grande aceitação nos pregões, em todo o País.

Os controles rígidos da área econômica sobre as estatais: essas iniciativas impuseram controles rígidos sobre os dispêndios globais das estatais, sobre seus investimentos e sobre suas tarifas públicas, como mecanismos da política macroeconômica de estabilização de curto prazo (Dalmazó, 1999, p. 29).

A crise fiscal e o endividamento público: esses fatores condicionaram o esgotamento da capacidade de intervenção estatal, no sentido de a intervenção do Estado deixar de ser direção e orientação do processo de acumulação de capital, e exerceram pressões para a privatização das estatais (Dalmazó, 1999, p.35).

Esses eventos caracterizaram a formulação da política de abertura no período, envolvendo interesses, propostas, decisões de abertura, contra-iniciativas e mediações do Executivo, cuja interação dos atores levou ao alinhamento e à polarização das posições e das propostas. O desenho e o conteúdo da **política de abertura** eram os seguintes: permitir que o capital privado nacional operasse especialmente os novos serviços de comunicação de dados, de comunicação por satélite e de telefonia celular, além de manter a gama de outros serviços já providos pelo setor privado; limitar a participação do capital estrangeiro nesses segmentos; manter o modelo tradicional nos serviços convencionais; eliminar a interferência da área econômica no setor; acabar com a reserva de mercado para a tecnologia nacional. A **via alternativa** dos estatistas defendia a manutenção do modelo tradicional nos serviços convencionais, nos serviços de telefonia celular, de comunicação de dados e de comunicação por satélite; a universalização da telefonia; o estabelecimento da reserva de mercado para a tecnologia nacional; a eliminação da interferência da área econômica; e a valorização do trabalhador.

Do confronto dessas propostas nas arenas decisórias, prevaleceu, obviamente, a manutenção da estrutura do modelo tradicional, como propunha a via alternativa. Mais do que isso, o poder das mobilizações e das articulações dos estatistas fizeram reverter decisões de abertura, como no Caso Victori e na Constituinte, constitucionalizando os serviços de telefonia na Carta Política de 1988. Por sua vez, a mobilização e as alianças dos privatistas não só amargaram derrotas, mas influenciaram decisões importantes na regulamentação e na desregulamentação dos novos serviços na Constituinte, dos serviços de comunicações de dados e de telefonia celular, na eliminação da reserva de mercado para a tecnologia nacional e na abertura do capital da Telebrás.

É importante destacar que, entre os profissionais da área e demais atores, circulava a informação de que o capital privado nacional não teria porte financeiro para comprar os ativos do Sistema Telebrás. Porém ele desfrutava de grande respaldo social e político, embora não possuísse, internamente, a confiança necessária para gerenciar esse setor estratégico. A situação do capital estrangeiro era inversa, especialmente das operadoras gigantes norte-americanas, que detinham porte financeiro, capacidade gerencial e tecnológica, mas careciam, internamente, de prestígio social e político. Ou seja, nada garantia que, se a abertura fosse implementada, seria exitosa. Por isso, as reivindicações, as pressões dos agentes, o conteúdo e o desenho da proposta visavam à ocupação do segmento de novos serviços, que exigiam menor porte de capital e apresentavam maior rentabilidade, promovendo a desregulamentação e democratizando parte do capital da estatal na Bolsa de Valores.

Contudo o rumo da política poderia ser outro na Constituinte de 1988, pois as condições objetivas para quebrar o modelo tradicional foram dadas pela maioria parlamentar liderada pela Frente Parlamentar do “Centrão”, qualificada como poder de um “rolo compressor” nas decisões da Constituinte. Porém essa alternativa foi frustrada por detalhes importantes, como a forte mobilização popular, a pressão articulada das organizações sindicais e, principalmente, a fragmentação da aliança do “Centrão”, incapaz de articular os fortes interesses ligados à radiodifusão e à televisão com aqueles dos privatistas, que defendiam a abertura dos novos serviços. Nesse racha de interesses, também pesou o dos parlamentares governistas de manterem o controle sobre os cargos nas operadoras estaduais do Sistema Telebrás e, assim, preservarem grande poder e influência nas suas bases eleitorais.

Por sua vez, a proposta dos estatistas colocou-se como alternativa vitoriosa, pois foi capaz de definir uma estratégia de resistência e contra-iniciativas e articular as organizações sindicais, a sociedade e, paralelamente, recorrer à via judicial, mobilizando uma ação bem-sucedida para truncar a abertura e introduzir uma rigidez institucional através da institucionalização do modelo tradicional.

Período 1990-94

Entre 1990 e 1994, a política de abertura passou a ser prioridade no programa econômico do Presidente Fernando Collor de Mello, através do debate em torno do Programa Nacional de Desestatização, que também colocava a discussão sobre a privatização das grandes estatais provedoras de serviços públicos. Essa inserção mais geral na cúpula do Executivo deu novo impulso e direção à política e, por consequência, desarmou e neutralizou, em grande medida, as disputas e as influências intraburocráticas estatal. No governo de Itamar Franco, essa prioridade esmaeceu na cúpula do Executivo, embora fosse mantida

ativa junto ao titular do Minicom. A trajetória foi marcada por três iniciativas concretas de quebra do modelo tradicional, apresentadas a seguir.

O Projeto “Emendão” de liberalização, apoiado pelo “Centrão”, em 1991: no Governo Collor, a execução do Programa Nacional de Desestatização (PND) foi atrelada à política econômica como uma peça central do ajuste fiscal e da reforma do Estado. Assim, através da Medida Provisória nº 155/90, que criou o PND, o Governo decidiu privatizar todas as estatais não institucionizadas, pelo artigo 21, inciso XI, da Constituição.

No caso, o próprio PND excluía várias áreas de serviços públicos, inclusive telecomunicações, por serem serviços públicos constitucionalizados. Por essa razão, o Executivo encaminhou ao Congresso projeto de emenda constitucional para quebrar o monopólio estatal dos serviços públicos nas áreas de petróleo, energia elétrica, transportes e telecomunicações, que estavam fora do PND. A emenda pretendia antecipar a revisão constitucional prevista para out./ /93, sob o argumento de que ela seria atropelada pelo ano eleitoral de 1994. A Mensagem do Executivo nº 523, de 04.10.91, contendo o projeto de emenda constitucional, motivou a criação da Comissão Especial nº 56/91 no Congresso e a escolha do Deputado Ney Lopes (PFL-PR) como relator. Esse projeto desfrutava do pleno apoio do “Centrão”, sendo chamado de “Projeto Emendão”, e tinha em vista quebrar o monopólio público nas áreas de serviços públicos (e petróleo) para liberar a entrada da iniciativa privada. Precisamente, o parecer do relator incluiu um substitutivo ao art. 21, inciso XI, da Constituição, suprimindo o monopólio estatal nessas áreas.

Porém, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a corrupção no Governo, que levou ao *impeachment* do Presidente da República, trancou a tramitação do Projeto.

A desregulamentação da telefonia celular e a licitação da Banda B, entre 1990 e 1992: o Secretário Nacional de Comunicações, Joel Marciano Rauber, resgatou o Decreto nº 96.618/88 para implementar a desregulamentação e a liberalização dos “serviços públicos restritos e limitados”, especificamente envolvendo a telefonia celular, comunicação de dados e comunicação por satélites.⁷

⁷ As principais medidas de desregulamentação relativas aos serviços públicos restritos e limitados foram as seguintes: Portaria nº 883, de 08.11.90, do Ministério da Infra-estrutura (Minfra), que definiu a telefonia celular como serviço público restrito e previu a concessão de outorga à exploração privada; Portaria nº 822, de 08.11.90, do Minfra, que eliminou as restrições ao acesso da iniciativa privada e estabeleceu condições para a utilização da rede pública de comunicações para suporte à prestação de serviços não públicos de comunicações. Ela também revogou a Portaria nº 109/79, do Minicom, que assegurava a exclusividade da Embratel para prover serviço de comunicação de dados, mas manteve a Portaria nº 525, de 08.11.88, do Minicom, que estabeleceu a permissão para as teles também operarem o serviço; Portaria nº 117, de 07.12.90, da Secretaria Nacional de Comunicações (SNC), que tratava de minuta de norma de edital de habilitação para operar a telefonia celular; Portaria

Com base na re-regulamentação, o titular da SNC lançou o Edital de Habilitação nº 001/92, em 13.01.92, de concorrência para exploração comercial privada da Banda B em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Minas Gerais, em Santa Catarina, no Paraná e no Rio Grande do Sul, e os editais de licitação foram publicados em jun./92. Essa decisão mobilizou os interesses na formação de consórcios por grandes empresas nacionais (da área de comunicação, construção civil pesada e financeira), associadas a operadoras estrangeiras e à indústria de teleequipamentos.⁸

As organizações sindicais e os parlamentares de oposição contestaram judicialmente as medidas e os editais com ações de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais de Justiça Estaduais. As ações criaram um clima de indefinição jurídica e uma fragilidade legal para a liberação. Respaldevam-se na leitura de que a telefonia celular era uma extensão da telefonia pública fixa, contrariando a sua classificação como serviço público restrito. A entrega das propostas dos consórcios foi sendo protelada sucessivamente até mar./93, quando foi cancelada a licitação.

A proposta de desconstitucionalização no Congresso Revisor entre outubro de 1993 e 1994: a grande novidade na proposta de abertura durante o Congresso Revisor foi a de ela ser articulada por fortes *lobbies* que atuaram no Congresso, como a Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (Abinee), a FIESP, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento das Telecomunicações (IBDT), reunindo grandes empresas nacionais e operadoras estrangeiras interessadas, e a Associação Nacional dos Usuários de Telecomunicações, reunindo a Varig, a IBM, o City Bank, a Federação Brasileira dos Bancos e outras (Dalmaz, 1999, p.109).

Naturalmente, esses atores tinham interesses e propostas divergentes. Porém a estratégia desses grupos foi liderada pelo *lobby* do IBDT, criado espe-

nº 03, de 07.01.91, da SNC, que estabeleceu norma de edital de habilitação para telefonia celular para as áreas onde a operadora não pode atender, aplicando a tarifa básica; Portaria nº 31, de fev./91, da SNC, que estabeleceu normas para a exploração da telefonia celular, definindo duas bandas de frequência para a operação — a Banda A, destinada ao operador público, e a Banda B, ao operador privado —; Portaria nº 308, de dez./91, da SNC, que estabeleceu normas para a concessão de outorgas para prestação do serviço de telefonia celular.

⁸ Os consórcios foram os seguintes: (a) Organizações Globo, Grupo Monteiro Aranha, Banco Bradesco, Operadora Stet (italiana), Southwestern (EUA); (b) Grupo Andrade Gutierrez, SID Telecom (Grupo Sharp), Construtora OAS, Grupo Icatu, AT&T (EUA), Operadora GTE (EUA); (c) Grupo Oderbrecht, Operadora Ameritech (EUA), Banco Unibanco, Indústria Motorola (EUA); (d) Banco Safra, O Estado de São Paulo (OESP), Operadora Bellsouth (EUA); (e) Grupo Iochpe e Operadora Bell (Canadá) (Dalmaz, 1999, p.107).

cialmente para influenciar a abertura das telecomunicações brasileira, com a proposta de pressionar para mudar o Artigo 21, inciso XI, da Constituição, que deveria ficar com a seguinte redação: “art. 21. Compete à União (...). inciso XI. Explorar, diretamente ou mediante concessão, todos os serviços públicos de telecomunicações”. Essa alteração constitucional era imperativa para quebrar o monopólio estatal. Os argumentos da proposta eram os seguintes: a tendência mundial de abertura; o esgotamento do modelo tradicional; a carência de recursos públicos para investimentos e o atraso tecnológico; a legislação defasada e a necessidade de criar uma nova lei geral de telecomunicações; a necessidade de criar um órgão regulador e fiscalizador dos serviços, independente, autônomo, técnico e salvo de interferências políticas e da área econômica. Portanto, esse *lobby* pretendia substituir a intervenção econômica estatal pela iniciativa privada e criar uma agência de regulação.

A base parlamentar de sustentação da proposta compunha-se de partidários do PFL, do PPB e de parte do PMDB. Ela detinha grande poder de voto, e os porta-vozes incondicionais dessa tese foram Renato Johnsson (PRN-PR) e Arolde de Oliveira (PFL-RJ). Mas também havia vozes discordantes nessa base, alinhadas com as idéias nacionalistas e desenvolvimentistas, especialmente do PMDB e do PPB.

Os estatistas demonstraram grande capacidade de mobilização dos seus aliados e do apoio da sociedade. Na linha de frente, colocaram-se os representantes das organizações sindicais, dos partidos de oposição — PT, PDT, PSB, PC do B e outros —, parte dos parlamentares do PMDB, líderes civis e militares, etc. Esse conjunto propagava os seguintes argumentos: a necessidade de manter sob domínio público um setor estratégico para o País; de completar a universalização da telefonia; de manter os subsídios cruzados para financiar a universalização; do contrato de gestão para as empresas estatais e de maior autonomia decisória para o Sistema Telebrás; bem como de valorização do corpo de funcionários.

Em suma, durante o Congresso Revisor, o artigo 21, inciso XI, recebeu mais propostas de emendas do que os demais dispositivos constitucionais que estavam na pauta de revisão, visando à quebra e/ou à manutenção do modelo tradicional. Entretanto o Congresso enfrentou a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a corrupção no orçamento, o que lhe arrebatava a legitimidade e a sustentabilidade das decisões em relação à revisão constitucional. O Congresso Revisor encerrou-se em maio de 1994, sem que tivessem sido votadas as principais matérias.

Outras decisões de abertura: houve outras iniciativas de menor relevância, mas que completam a trajetória de abertura no período, como o esvaziamento da política industrial setorial para a tecnologia nacional e a abertura para produtos de teleequipamentos produzidos no País com tecnologia nacional ou

estrangeira; a ousadia do titular da SNC de legislar sobre o uso dos espaços do satélite brasileiro, atividade estabelecida constitucionalmente como atribuição do Congresso Nacional; os controles rígidos da área econômica sobre os investimentos e tarifas das estatais com a finalidade de obter a estabilidade de curto prazo; a crise fiscal do Governo e a dívida pública, que pressionavam pela reforma do Estado e pela privatização das estatais.

O desenho e o conteúdo da **política de abertura** no período eram os seguintes: quebrar o monopólio estatal; liberar os novos serviços de telefonia celular, comunicação de dados e por satélite; manter a Telebrás operando os serviços convencionais (temporariamente); limitar a participação do capital estrangeiro nos novos serviços; eliminar a interferência da área econômica; e eliminar os subsídios cruzados nas tarifas. A estratégia dos privatistas passou a ser a desconstitucionalização das telecoms para liberar a entrada da iniciativa privada nos novos serviços. A **via alternativa** defendia a manutenção do modelo tradicional, inclusive dos novos serviços, nos termos da Constituinte de 1988.

No essencial, o desenho e o conteúdo das propostas não mudaram em relação ao período anterior. Entretanto mudou significativamente a natureza da política, que passou a compor as prioridades da política macroeconômica e assumiu um caráter liberalizante, ou seja, o PND foi uma das prioridades do Governo Collor, como parte da reforma do Estado. Outra novidade foi a eliminação da discriminação do capital estrangeiro no PND, permitindo participação de 100% do capital votante das empresas alienadas. Portanto, houve grandes avanços na formulação da política, especialmente foi obtida a adesão plena do Presidente da República e de todo o Executivo Federal, além de se sustentar numa poderosa e ampla base de apoio da frente parlamentar do "Centrão", das organizações de empresários, dos *lobbies* empresariais e dos grandes usuários de telecoms.

Porém a implementação da abertura foi truncada sucessivamente nas arenas decisórias: foi bloqueada pela falta de sustentabilidade da decisão política do Presidente da República, que sofreu *impeachment* e denúncia de corrupção; pela inconsistência das alianças e pela perda de prestígio político do Congresso Nacional, que enfrentou uma comissão parlamentar de inquérito sobre corrupção; e, por último, pela mudança oportunista nas prioridades eleitorais dos congressistas durante o ano eleitoral de 1994. Por essas razões fundamentais, as decisões de abertura dos serviços públicos, em particular da obstinada liberalização dos novos serviços, foram derrotadas. No essencial, certamente o resultado teria sido outro, se não emergissem fatores de ordem política extraordinários, que dissolveram a consistência das alianças e das coalizões, desarticulando as forças poderosas e seu poder de influência e a sustentabilidade política das decisões sobre a abertura e os demais serviços públicos, especialmente dos grupos interessados que se apresentavam mais alinhados. Restou aos privatistas amargar as novas derrotas.

Período 1995-98

Nesse período, analisa-se a grande inflexão que sofreu a trajetória da política de abertura, impulsionada pelas reformas mais amplas no Estado, feitas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A implementação da abertura dos serviços públicos e a privatização das grandes estatais implicou dar nova dimensão ao papel das mediações cruciais do Executivo. Essa fase chamou-se de “flexibilização das telecomunicações” ou de “reforma estrutural das telecomunicações”.

A flexibilização dos serviços públicos foi a grande prioridade do Governo, encaminhada ao Congresso através de projeto de emenda constitucional para cada serviço em meados de fevereiro de 1995: telecomunicações, energia elétrica, gás canalizado, transporte de cabotagem, petróleo e conceito de empresa nacional. Todas as emendas foram aprovadas. A iniciativa envolveu decisões arrojadas e complexas do Executivo, pois afetava fortes interesses ligados ao setor e aos agentes, nacionais e estrangeiros interessados. A emenda aprovada eliminou a obrigatoriedade constitucional das concessões às empresas sob controle acionário estatal para os serviços de telefonia, abrindo a possibilidade de entrada das empresas privadas.

No período, a política de abertura obteve prioridade máxima no programa político do Governo, inserindo-se nas reformas políticas do Estado. O PND foi alçado como instrumento primordial da reforma do Estado, e a cúpula do Executivo assumiu diretamente a implementação das reformas. A decisão governamental contou com o grande prestígio eleitoral do Presidente da República, com uma ampla base de apoio parlamentar de sustentação do Governo, com o apoio das organizações empresariais, com as coalizões de interesses empresariais e dos outros privatistas. A seguir, registram-se os fatos relevantes da trajetória da política de abertura no período.

A proposta conciliadora de flexibilização do setor: a proposta de manutenção dos serviços convencionais como monopólio público era exatamente o ponto que unificava os interesses heterogêneos dos privatistas, pois era um segmento considerado estratégico ao País na opinião de vários atores — uma fração dos partidários do PPB, do PMDB, do PSDB, a indústria nacional, os grandes usuários, especialmente a indústria estrangeira de teleequipamentos, que era formalmente contrária à criação de um monopólio privado. Não obstante essas divergências históricas, o programa político e eleitoral do candidato Fernando Henrique Cardoso, **Mãos à Obra, Brasil**, apresentava uma proposta para as telecoms conciliadora dessas divergências. No item do programa que tratava das diretrizes gerais para organização institucional, constava: “(...) preservar a presença do setor público nas áreas estratégicas das comunicações e do desenvolvimento tecnológico” (Cardoso, 1994, p.55-56). No capítulo das privatizações, também se expressa esse compromisso conciliador de campanha:

“O papel do Estado como produtor de bens e serviços será mantido nas áreas estratégicas, onde deverá ter a capacidade de produzir com eficiência, qualidade e preços competitivos. Para tanto, serão promovidas mudanças significativas no modelo de administração das empresas estatais, em especial com o uso de contrato de gestão. Este será o modelo predominante em alguns setores, como o petróleo e alguns segmentos de telecomunicações” (Ibid., p.202).

Pode-se ver que a proposta defende a flexibilização e preserva os serviços convencionais, mas não toca na questão crítica da privatização da Telebrás. Entretanto o discurso do novo titular do Minicom e o do Governo mudaram após os resultados das eleições presidenciais, em set./94, em relação ao programa eleitoral, tomando genéricas suas propostas e esvaziando o caráter estratégico das telecoms.

No essencial, o Governo rompeu com a proposta conciliadora e definiu uma estratégia de ação para as mudanças nas telecomunicações, articulada pela Associação Brasileira de Telecomunicações e pelo IBDT, que elaboraram um documento, sintetizando as contribuições para a revisão constitucional, chamado **Telecomunicações: Sugestões para Modernizar o Setor**. Tal documento propunha alterações constitucionais do artigo 21, incisos XI e XII; alterações na Lei das Concessões⁹, que trata da prestação dos serviços públicos; e revisão do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62) (Dalmazo, 1999, p.121). A estratégia definida era, antes de tudo, propor a flexibilização do monopólio estatal, através de emenda constitucional. Na **Exposição de Motivos nº 38**, que acompanhou o Projeto de Emenda Constitucional, consta:

“O setor de telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional.

.....

“O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo em que promova fortemente os investimentos privados, **reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional** (grifos nossos)” (Cardoso, 1994, p.54).

⁹ A Lei das Concessões nº 8.987/95 estabelece que as concessões e as permissões de serviços de telecomunicações e de radiodifusão, com exceção de telefonia fixa, outorgadas pela União e exploradas em base comercial serão submetidas à concorrência pública. Antes, as concessões eram outorgadas pelo Executivo, que determinava o processo de escolha e de contratação dos respectivos prestadores de serviços de telecomunicações e radiodifusão.

O texto sugere um novo modelo de telecoms, permitindo a entrada da iniciativa privada e reforçando o papel regulador do Estado. O documento justifica a medida como um compromisso de campanha do candidato, nos seguintes termos:

“O Governo Fernando Henrique *proporá emenda constitucional visando à flexibilização do monopólio estatal nas telecomunicações.* Entretanto, isso não esgota o problema da definição do modelo institucional do setor. A grande atualidade do debate sobre a organização desse setor na maioria dos países desenvolvidos torna a decisão brasileira ainda mais complexa e importante. Amplos segmentos da sociedade brasileira deverão ser ouvidos para que o governo defina sua proposta, *através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso* para uma decisão final (grifos nossos)” (Cardoso, 1994, p.202).

A proposta de flexibilização foi reafirmada como um compromisso do programa político do Presidente, compondo o conjunto das reformas políticas, onde caberia ao Estado reforçar seu poder concedente e regulador. **Flexibilizar** foi a palavra de ordem dos privatistas para alterar a Constituição, para eliminar a participação estatal, para criar o poder concedente, regulador e fiscalizador. A flexibilização significava abrir os novos serviços à iniciativa privada, especialmente a telefonia celular, e sugeria que a Telebrás reassumisse suas funções *holding* do sistema, operando os serviços convencionais.

Para evitar os erros do passado, que bloquearam a política de abertura, definiu-se uma estratégia de ação, cujo cerne foi desconstitucionalizar os serviços públicos, mantendo na Constituição apenas o núcleo básico do que se considerava preceito constitucional, ou seja, primeiro, aprovar a desconstitucionalização, deixando de lado a discussão sobre o futuro modelo. Importante que se diga que essa estratégia foi seguida à risca, mesmo que não tivesse o consenso entre os parlamentares da base governista sobre o teor da mudança.¹⁰ O processo de decisão sobre a matéria exigiu mediações cruciais do Minicom frente aos fortes interesses dos atores em “jogo”, resultando na aprovação da Emenda Constitucional nº 8, de 17.08.95.

A Lei Específica nº 9.295, de 1996, de flexibilização da telefonia celular: o Projeto de Lei Específica dispôs sobre a definição do serviço de

¹⁰ A base governista somava 326 parlamentares: 119 votos do bloco PFL-PTB; 64 do PSDB; 107 do PMDB; 36 do PP; além dos 52 votos do PPR. Somavam mais de três quintos dos votos na Câmara. Mas nenhum partido contava com unanimidade de opinião sobre o tema, inclusive a oposição apresentava algumas baixas no PDT.

telefonia celular, categorizado como serviço de telecomunicações terrestre que utiliza técnica celular, abrangendo as Bandas A e B e o chamado Personal Communication System (PCS), incluindo os serviços individualizados de telefonia celular via satélite; o serviço de telecomunicações por satélites, inclusive a infra-estrutura de monitoramento e controle de satélites em posições orbitais; e o serviço de valor adicionado. Determinou, também, os prazos de duração das concessões, a obrigatoriedade da interconexão, a autorização para a cobrança das concessões, o limite à participação de capital estrangeiro e outras providências. Esse foi o mérito da Lei Específica para desamarrar a flexibilização antes da criação da nova lei geral de telecomunicações, do órgão regulador e de outros aspectos institucionais.

A Lei Específica originou-se dos acordos entre as lideranças dos partidos aliados do Governo com uma fração aliada de parlamentares rebelados, quando da negociação da Emenda nº 8/95, prevendo a participação do Congresso na definição da regulamentação do futuro modelo. Ressalte-se que a emenda tinha por objetivo desconstitucionalizar os serviços públicos de telecoms. Essa palavra mágica e genérica significava abrir os novos serviços, a oportunidade de a iniciativa privada contribuir com o Estado para a solução da grande demanda de serviços. Mas ela não expressava tudo, pois sua única razão era romper o monopólio público. Por isso, a fração dos aliados rebelados relutou em dar um “cheque em branco” ao Executivo, fazendo constar no texto da emenda suas prerrogativas: “nos termos da lei”. Mas qual lei? A lei a ser criada. Precisamente, o titular do Minicom e o IBDT não gostariam jamais de depender de uma futura lei a ser criada pelo Congresso Nacional, pois sabiam das dificuldades e da morosidade desse caminho.

O texto da Emenda nº 8/95 criou dúvidas quanto à sua aplicabilidade imediata, mas não para o titular do Minicom, nem para os aliados mais fiéis e para o próprio relator, que entendiam que ela poderia liberar, o serviços de telefonia à iniciativa privada, com a cobertura da Lei nº 8.031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, da Lei das Concessões nº 8.987, de 1995, regulamentada pela Lei nº 9.074, de 1995, e da Medida Provisória nº 991/95, que substituiu a Medida Provisória nº 966/95, que estabelecia a possibilidade das concessões para telecomunicações. Além disso, o Minicom providenciou a edição do Decreto nº 1.719, de 28.11.95, para a aprovação dessas normas. Na avaliação desse grupo, esses dispositivos desobrigavam-no do preceito “nos termos da lei” e da dependência do Congresso.

Contudo havia uma outra leitura, que sustentava que tais leis não se aplicavam ao setor de telecomunicações. A leitura alegava que a Lei das Concessões e a Lei nº 9.074 teriam sido aprovadas antes da Emenda nº 8, de 17.08.95. Embora ambas tramitassem simultaneamente no Congresso, naquele momento sua aprovação envolveu uma ampla negociação entre o Executivo, o Legislativo

e os partidos de oposição, que acordaram um veto ao inciso III do art. 1º da Lei nº 9.074, tornando-as inaplicáveis ao setor de telecomunicações. Portanto, o Decreto nº 1.719/95, oportunamente decretado pelo Executivo posteriormente, não tinha nenhuma lei a ser regulamentada. Por essa razão, o PDT entrou com uma ação de inconstitucionalidade junto ao Superior Tribunal Federal questionando tal decreto. O STF concedeu liminar à ação, causando grande incerteza aos privatistas. Dessa forma, a implementação imediata da flexibilização revelava ter frágil base legal. As contestações judiciais poderiam atrasar ainda mais a entrada da iniciativa privada.

Afinal, tratava-se de uma disputa em que frações de parlamentares governistas e a oposição não abdicaram de suas prerrogativas de participar da definição do marco regulatório, da discussão do futuro modelo e da definição sobre a privatização ou não da Telebrás. Por outro lado, o comando do Minicom e o do IBDT não aceitavam depender do Congresso para a nova regulamentação. Somente em nov./95, o Ministro Sérgio Motta convenceu-se de que o caminho de menor resistência política e de menor risco de atraso seria através de projeto de lei específica. O projeto do Executivo resultou na Lei Específica nº 9.295, de 1996. O mérito da Lei foi definir uma legislação mínima para permitir a entrada do setor privado na telefonia celular, antecipando-se à criação do marco regulatório pela nova Lei Geral de Telecomunicações.

A Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472/97: o Projeto da Lei Geral foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 12 de dezembro de 1996. Esta é a lei orgânica ou o marco regulatório das telecomunicações no Brasil. A Lei Geral de Telecomunicações foi aprovada sob o nº 9.472, em 17.07.97. Porém o debate sobre o conteúdo da Lei fez emergir os pontos críticos das mudanças institucionais, ligados aos pleitos e aos interesses (Dalmazo, 1999, cap.4).

O conteúdo da Lei Geral aborda quatro temas centrais em quatro livros. O Livro I registra os princípios fundamentais: o princípio de universalização do serviço e o de competição na prestação dos serviços (Dalmazo, 1999, Cap. 4). O Livro II estabelece parte dos objetivos da reforma, que foi **fortalecer o papel regulador do Estado**, através da criação do órgão regulador, determinando poderes e atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com grau de independência administrativa, decisória e financeira e uma natureza de autarquia especial. O Livro III classifica e organiza os serviços de telecomunicações, considerado-os um serviço público e de responsabilidade da União assegurar sua prestação, diretamente ou mediante outorga a terceiros. O Livro IV trata da reestruturação e da desestatização do Sistema Telebrás, assim completando a parte final do primeiro objetivo: eliminar o papel empresarial do Estado (Dalmazo, 1999, cap.4).

As decisões sobre a licitação das concessões da telefonia celular e de privatização da Telebrás: estas envolveram resoluções arrojadas e media-

ções cruciais com os atores intervenientes, o grande capital nacional, as operadoras estrangeiras, os investidores internacionais, a indústria nacional de teleequipamentos e os próprios interesses do Executivo (Dalmazo, 1999, cap. 5). As negociações implicavam decisões sobre a definição do plano de outorgas, dos contratos de concessão, dos termos das obrigações e dos direitos dos concessionários, dos direitos dos usuários, da participação do capital estrangeiro, dos interesses do próprio Governo e de outras questões críticas (Dalmazo, 1999, cap. 4, cap. 5).¹¹

Sintetizando, o desenho e o conteúdo da proposta da **política de abertura** nesse período foram: flexibilizar todos os novos serviços e privatizar o Sistema Telebrás; criar um modelo competitivo e permitir a entrada da iniciativa privada; eliminar o Estado produtor e instituir uma agência reguladora; limitar a participação do capital estrangeiro; e manter participação estatal minoritária nas operadoras (*golden share*). A estratégia cuidadosamente definida foi a de encaminhar o Projeto de Emenda Constitucional para desconstitucionalizar um conjunto de serviços públicos, dentre eles os de telecoms, bem como escamotear e neutralizar o debate sobre o futuro modelo e a privatização do Sistema Telebrás. A **via alternativa** manteve a proposta de preservar o modelo tradicional, inclusive dos novos serviços, nos termos da Constituinte de 1988.

O que mudou em relação ao período anterior? A via alternativa manteve-se tal qual antes, porém a política de abertura mudou o desenho, o conteúdo e a sua natureza. O novo desenho propunha instituir um modelo competitivo. O conteúdo da proposta tinha implícita a decisão política do Executivo de privatizar o Sistema Telebrás — tomada anteriormente e “guardada a sete chaves” — e de encaminhar o processo de desconstitucionalização dos serviços. A realização desse objetivo estava condicionada à participação do capital estrangeiro. Isso significa que a natureza da proposta mudou, pois o Executivo decidiu eliminar o Estado produtor e instituir uma agência reguladora.

O desenho e o conteúdo alteraram-se durante o processo decisório? A modelagem conceitual sofreu uma reviravolta no processo decisório para configurar um modelo que atendesse aos interesses do grande capital nacional, do capital estrangeiro e da indústria estrangeira de teleequipamentos, ou seja, a metamorfose ocorreu no sentido de reduzir o número das operadoras regionais da telefonia convencional e de desmembrar as operadoras da Banda A das operadoras existentes. O conteúdo da proposta também foi modificado. Inicialmente, o Minicom não descartou a necessidade de manter participação

¹¹ Esse conjunto de decisões envolveu mediações cruciais e complexas dos interesses dos atores pelo Executivo. Ver análise detalhada sobre o processo em Dalmazo (1999, cap.4, cap.5).

minoritária e estratégica nas futuras operadoras regionais, através de *golden share*, e o controle da Embratel. Uma prova disso está no projeto original da Emenda nº 8/95, que excluía a Embratel. Porém, na arena decisória do Congresso Nacional, os acordos e as decisões evoluíram no sentido de manter apenas participação em *golden share*. Por último, a base governista e o Ministro abandonaram essa proposta, convencidos de que essa participação desvalorizaria muito o preço da Embratel. A participação do capital estrangeiro deveria ser limitada como nas concessões da telefonia celular da Banda B. Entretanto ela foi uma das questões mais polêmicas, neutralizada com a decisão de ser ela uma competência do Presidente da República. Enfim, o Presidente optou, às vésperas do leilão de privatização, pela não-limitação ao capital estrangeiro.

A decisão fundamental que explica a vitória da tese liberalizante foi a proeza do Governo de chamar a si a responsabilidade do processo decisório para flexibilizar os serviços públicos e incumbir o expoente Ministro Sérgio Motta das decisões sobre a política de abertura. Não se tratava apenas de reforçar os comandos das ações do Executivo para implementar a abertura, pois a decisão política do Governo visava, realmente, mudar a natureza do Estado. Esse fato deu um outro caráter à natureza da política de abertura, ou seja, a questão em “jogo” não era apenas uma simples flexibilização do setor, ou a troca de ativos patrimoniais do Sistema Telebrás e de outras grandes estatais para as mãos do setor privado, mas envolvia uma decisão fundamental de realizar as reformas estruturais do Estado, do papel do Estado, especialmente para eliminar sua função empresarial. As reformas políticas ganharam a ideologia da modernidade. Fazendo uma aproximação, no caso, a reforma do Estado é eliminar o Estado produtor e criar um Estado regulador e fiscalizador, isto é, ajustar a capacidade do Estado para executar com eficiência suas funções tradicionais e reforçar a capacidade institucional dos órgãos públicos para criar condições adequadas para o mercado funcionar — o Estado amigo do mercado.

O processo de decisão concentrou um conjunto de decisões arrojadas e radicais no período, impulsionando uma inflexão derradeira na trajetória da abertura para sua realização concreta: uma inflexão negociada entre os atores, passo a passo. O poder de influência dos atores voltou-se para a disputa de uma posição competitiva pelo melhor mercado. As alianças, coalizões e articulações de interesses amplos e heterogêneos transmutaram-se e atualizaram-se para alianças e coalizões consistentes, impondo suas reivindicações e pleitos na execução da abertura. No contexto do processo, as decisões anárquicas dos investidores, as pressões e as reivindicações que objetivavam obter uma posição competitiva atenuaram o poder de controle e de comando das mediações do Minicom e do BNDES.

Havia proposta alternativa viável? Em que momento houve uma proposta alternativa no processo decisório a partir de 1995? A **proposta alternativa** foi

colocada na arena do Congresso. Não era uma proposta formal, mas pode-se facilmente qualificar seu desenho genérico e o conteúdo seguinte: um modelo competitivo; participação majoritária do capital privado nacional; manter participação estatal para exercer controle sobre esse setor estratégico; restringir a participação do capital estrangeiro; o Congresso deveria participar da definição da política de telecoms, especialmente em relação à universalização da telefonia na Região Norte, na Nordeste e nas regiões remotas e de usuários não rentáveis; preservar a tecnologia nacional. No essencial, ela se aproximava da proposta dos ex-dirigentes e construtores do sistema de telecomunicações brasileiro. A estratégia da proposta era o debate, a apresentação de emendas para enxertar o projeto do Executivo e a formação de alianças e de coalizões para influenciar o processo decisório no Congresso, precisamente através das suas prerrogativas de legisladores ordinários.

Essa via alternativa era defendida por uma fração significativa de parlamentares dos quadros do PPB, do PMDB e de outros desenvolvimentistas e nacionalistas, bem como fora do Congresso tinha a simpatia da indústria nacional de equipamentos e de outros.

A proposta alternativa mudou no processo decisório? Ela se configurou e se colocou como alternativa a partir das mobilizações parlamentares em torno da Emenda nº 8/95. Os parlamentares do PPB e do PMDB passaram a propor emendas ao projeto original do Executivo para assegurarem suas prerrogativas do tipo “nos termos da lei” na lei a ser criada no Congresso. Seguiu-se a criação de uma subcomissão especial para elaborar uma lei específica para flexibilizar os novos serviços. Um dos resultados foi impor restrições ao capital estrangeiro nas concessões da Banda B. Posteriormente, na discussão da Lei Geral de Telecomunicações, passaram a ser trabalhados pontos polêmicos do projeto do Executivo, buscando enxertar suas propostas, como a restrição ao capital estrangeiro, a independência da agência de regulação, a preservação da indústria nacional de equipamentos e da tecnologia nacional, a criação de mecanismos públicos para financiar áreas problema, como as Regiões Norte e Nordeste, usuários de baixa renda no País, etc.

A proposta do Executivo passava pela inexorável negociação desses interesses no Congresso. As mediações cruciais do Ministro Sérgio Motta foram exercidas à exaustão. Efetivamente, todos os itens alternativos foram sistematicamente negociados e retirados da pauta das decisões polêmicas e críticas, como a decisão sobre a participação do capital estrangeiro, que foi tirada do debate e passou a ser prerrogativa do Presidente da República; a decisão final sobre o Plano de Universalização; o Fundo de Universalização para financiar áreas-problema; a autonomia do órgão regulador, etc.

Por sua vez, a proposta dos estatistas jamais se colocou como viável na agenda de abertura do setor. Representava uma proposta de oposição derrotada

pelo novo governo e, na arena do Congresso, era minoritária. A estratégia usada pelo Executivo escamoteou o debate, o poder de influência das oposições na dinâmica do processo decisório foi neutralizado, restando-lhe mínimos espaços na elaboração da legislação e na via da contestação judicial. Após a aprovação da flexibilização do modelo tradicional, em jul./95, os estatistas passaram a defender a criação de uma única empresa, a Brasil Telecom, e a criação de um modelo competitivo em todos os serviços. Esse desenho se espelhava na experiência européia, mas também não arrebatou forças para se colocar como alternativa viável, apenas se apresentou simpático para pequenas frações dos parlamentares desenvolvimentistas e nacionalistas.

O papel das mediações do Executivo foi decisivo para garantir uma participação significativa do grande capital nacional nas telecomunicações, associado ou não ao capital estrangeiro, ocupando, aproximadamente, 40% do mercado de telefonia convencional e 50% do de celular. Ele foi fundamental para configurar os interesses da indústria estrangeira de teleequipamentos instalada no País, bem como para contra-arrestar a conjuntura internacional desfavorável e o total desinteresse das operadoras de primeira linha — as *bells* norte-americanas — e atrair as grandes operadoras européias. As decisões e as medidas de grande impacto do Minicom e do BNDES, em grande parte, forjaram as expectativas quanto às decisões de investimentos dos atores nacionais e estrangeiros, determinando a manutenção da participação do próprio Estado, através do BNDES, do Banco do Brasil e dos fundos de pensão. Por último, cabe referir que o propalado sucesso do leilão da Telebrás atribuiu grande prestígio político ao Presidente da República, interna e internacionalmente, especialmente por ter ocorrido em plena campanha de reeleição.

2 - Considerações finais

Uma conclusão bastante sugestiva a que se chega em relação à formulação e à evolução da política de abertura é a demarcação de uma trajetória cautelosa, truncada e não planejada na sua implementação. Cautelosa no sentido de que os conjuntos amplos e heterogêneos dos agentes e dos interesses envolvidos diretamente lograram formar uma base de apoio pouco consistente, fragmentada e incapaz de sustentar decisões mais radicais de mudanças. Todavia essa base de apoio conseguiu alinhar as propostas convergentes e definir a estratégia de ação com o fim de flexibilizar os novos serviços e também de influenciar as decisões do Minicom, no sentido de sempre abrir brechas na legislação vigente para a entrada da iniciativa privada, associada ou não ao capital estrangeiro. A trajetória foi truncada, pois a política sofreu avanços e recuos na sua implementação, resultantes dos embates nos diferentes contex-

tos das arenas de decisão. Por suposto, a política não logrou constituir-se em prioridade nos sucessivos regimes de Governo, ficando circunscrita aos mandos e desmandos da burocracia heterogênea e, por vezes, conflituosa na respectiva área de jurisdição do Minicom, do Sistema Telebrás, principalmente da área econômica federal, do Executivo Estadual, etc.

A análise dessa trajetória da política sugere que as decisões de sua implementação, quando foram fundadas nas alianças e nas coalizões consistentes, nas decisões políticas sustentáveis e nas mediações cruciais do Executivo, lograram efeito na abertura, bem como fracassaram as decisões quando não se cumpriram aquelas condições, embora houvesse várias decisões do Executivo que buscavam burlar a legislação vigente.

O desfecho da política de abertura, concretizando a vitória da tese liberalizante, foi a proeza do governo de Fernando Henrique Cardoso de chamar a si a responsabilidade do processo decisório para flexibilizar os serviços públicos e incumbir o expoente Ministro Sérgio Motta das decisões sobre a política de abertura das telecoms e das mediações dos interesses dos atores.

Bibliografia

- ALMEIDA, Márcio W. (1994). **Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações**: lições das experiências internacionais para o caso brasileiro. Tese (Doutoramento) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1994). **Mãos à obra Brasil**. Brasília : s.ed.
- COBB, Roger W., ELDER, Charles D. (1983). **Participacion in american politics**. Baltimore, USA : Johns Hopkins University.
- DALMAZO, Renato A. (1999). **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. Tese (Doutor em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- JORNAL DAS TELECOMUNICAÇÕES (1990-1998). São Paulo : Editora Plano Editorial, vários números.
- PETERS, Guy (19—). **Agenda setting and public policy**. S.n.t.
- REVISTA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (1979-1998). São Paulo : Editora TelePress, vários números.
- REVISTA TELEBRASIL (1979-1998). Rio de Janeiro, vários números.

TAPIA, Jorge, BITTON, R. (1995). **A trajetória da política de informática brasileira**. Campinas : Unicamp; Papirus.

WERNECK, Rogério L. F. (1987). **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro : Campus.

WORLD BANK (1992). **Brasil: reforming the telecommunications sectors: policy issues and options for the 1990s**. Document of the World Bank, 24 fev.

Abstract

The text discusses the course of the public policy, established between 1986 and 1998, towards the opening of telecommunications in Brazil, that had as its goals, first, to improve private sector's flexibility of entry and, second, to exclude the state as a producer and to reestablish new regulation functions. The text examines the decision process involved in the policy established along the period. It takes the perspective that decisions about the policy adopted in the sector were affected, mainly, by the interests of the actors involved, by their coalitions and alliances, by the changes and recompositions engendered around the policy and by the crucial state mediations. The text deals with the opening policy, so called private-liberal, in each period, and the alternative proposals that presented themselves in the decision arenas, in the Congress, Executive and market ambit.